

Más allá de la ayuda: una nueva métrica de la ayuda oficial al desarrollo post-2015

Beyond Aid: A New Metric for Official Development Assistance Post-2015

Rafael Domínguez Martín

Doctor, Universidad de la Cantabria. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria, España.

Correo electrónico: domingur@unican.es

Fecha de recepción: diciembre 2012

Fecha de aceptación: marzo 2013

Resumen

El trabajo trata de responder a la pregunta ¿en qué va a consistir después de 2015 la idea de más allá de la ayuda, que en su origen estaba asociada a la coherencia de políticas? Tras analizar el nuevo contexto de fatiga de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y la crisis de identidad del régimen de ayuda, se repasan las distintas métricas propuestas de cara a la redefinición del concepto de AOD después de 2015, que en ningún caso parece tendrá que ver con la idea inicial de la coherencia de políticas, sino más bien con un intento de los donantes tradicionales europeos de maquillar su fracaso en el cumplimiento del compromiso del 0,7 del PNB y de flexibilizar criterios con el fin (bastante incierto) de atraer a las disciplinas del Comité de Ayuda al Desarrollo a los proveedores de cooperación Sur-Sur de las ligas mayores (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica o BRICS) y las secundarias (Indonesia, Malasia, Tailandia, Turquía, México, Chile, Colombia o Perú).

Descriptores: AOD, cooperación al desarrollo, cooperación Sur-Sur, coherencia de políticas, financiación del desarrollo.

Abstract

The study attempts to respond to the question, “after 2015, what will constitute the idea of ‘beyond aid,’ whose origins were associated with the policy coherence?” After analyzing the new context of fatigue in Official Development Assistance (ODA) and the identity crisis of the aid regime, the various metrics proposed for a redefinition of the concept of ODA after 2015 are addressed. It seems that in no case ODA will be related to the initial idea of policy coherence, but rather to an attempt among the traditional European donors to cover over their failure to fulfill their commitment to 0.7% of GNP and relax criteria with the (entirely uncertain) purpose of attracting providers of South-South assistance cooperation from the big leagues (Brazil, Russia, India, China, South Africa, or BRICS) and the secondary leagues (Indonesia, Malaysia, Thailand, Turkey, Mexico, Chile, Colombia, or Peru) to the Development Assistance Committee.

Key words: ODA, Development Cooperation, South-South Cooperation, Policy Coherence, Financing for Development.

Introducción

En los últimos años el discurso de la “ayuda y más allá” (DCD/CAD, 2011a: 2) o “más allá de la ayuda” (Zoellik, 2011; ECOSOC, 2012: 10), se ha reiterado de manera performativa para aludir a la necesaria, pero inalcanzable, coherencia de políticas¹. Esto no es más que un intento por superar el enfoque reduccionista del régimen de la ayuda en el que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) encerró desde su creación a la cooperación internacional para el desarrollo. Como señaló el anterior presidente del Banco Mundial, Robert Zoellik (2011: 4), “tenemos que cambiar nuestros viejos conceptos y etiquetas estrechas”.

Sin embargo, los resultados de las iniciativas de la OCDE y la Unión Europea (UE) para la coherencia de políticas –calificados como “decepcionantes” (Undesa, 2010: 104), “bastante tentativos” (King et ál., 2012: 6) y, en lo que se refiere a la UE, como carentes de realismo e inconcretos (Olivie 2012: 6-8)–, muestran que la marca “ayuda y más allá” es otra trampa de la *policy evaporation* a la que nos tienen acostumbrados los países del CAD desde su fundación. Basta señalar que, desde 1991, cuando se incluyó este tema en la agenda, se han sucedido declaraciones (1996, 1999, 2002, 2008, 2010), estrategias (1999, 2012), directrices o recomendaciones (1998, 2001, 2005, 2009) y programas (2002, 2011), para llegar en este último caso al estupefaciente resultado, tras procrastinar veinte años, de que es necesario realizar “un mapeo de los temas de incoherencia” con el fin de identificar “unos pocos tópicos prioritarios para un enfoque profundo donde la participación del CAD podría marcar la diferencia” (DCD/CAD, 2011c: 2).

En este trabajo se trata de responder a la pregunta siguiente: ¿en qué va a consistir la idea de más allá de la ayuda después de 2015, que en su origen estaba asociada a la coherencia de políticas? Tras analizar el nuevo contexto de fatiga de la AOD y la crisis de identidad del régimen de la ayuda, dentro de una nueva narrativa de la OCDE, en donde la división Norte/Sur se vuelve borrosa, se repasan las distintas métricas propuestas por los donantes de cara a la redefinición del concepto de AOD después de 2015.

La conclusión es que estas nuevas propuestas de contabilizar la ayuda parece que no tendrán que ver con la idea inicial de la coherencia de políticas, sino con dos cuestiones alejadas de ese planteamiento. En primer lugar, con el intento de los donantes europeos tradicionales de maquillar su fracaso en el cumplimiento del compromiso del 0,7 del PNP en AOD: en palabras del antiguo director de la Agencia Francesa de

1 La definición canónica la proporciona la OCDE (2003, 2): “asegurar que los objetivos y resultados de la política de desarrollo de un gobierno no sean dañados por otras políticas del mismo gobierno que impactan sobre los países en desarrollo; y que esas otras políticas, donde sea posible, apoyen los objetivos de desarrollo”. Cabe señalar que la coherencia de políticas se considera un factor de mucho mayor impacto sobre el desarrollo que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), cuya influencia sobre el crecimiento es modesta y está sujeta a rendimientos decrecientes (Clemens et ál., 2012).

Cooperación Jean Michel Severino (Severino y Dóriga, 2012: 13), “como no somos capaces de mantener nuestros compromisos de AOD, mantenemos un discurso que es una especie de cortina de humo para cambiar el concepto”. Y en segundo lugar, con una estrategia de flexibilizar criterios para atraer a las disciplinas del CAD a los proveedores de cooperación Sur-Sur de las ligas mayores Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica (Brics) y las secundarias (Indonesia, Malasia, Tailandia, Turquía, México, Chile, Colombia o Perú). Un fin bastante incierto.

Nueva fatiga de la AOD y crisis del régimen de la ayuda

Como es sabido, la coherencia de políticas ha pasado al primer plano de la agenda internacional con el estallido de la crisis económica de 2008 y sus diversas mutaciones posteriores. Ello ha sido posible gracias al nuevo comité permanente de gestión de la crisis: el G-20 y su Grupo de Trabajo sobre Desarrollo, donde ese instrumento de rango supremo del estilo de la política de cooperación Sur-Sur (CSS), como mecanismo de diálogo de políticas para beneficio mutuo,² ha encontrado un campo fértil.

En este esquema minilateral del G-20, mucho más efectivo que el multilateral legitimista del Ecosoc (Weiss, 2010) o que el excluyente y cada vez menos relevante del G-7 de la OCDE³, los Brics tienen un peso negociador decisivo (Haibin, 2012; Morazán, 2012), como expresión del nuevo mundo multipolar en el que se han producido cambios tectónicos del poder global a favor de los países emergentes y en desarrollo. En paralelo se ha movido el epicentro de la economía mundial desde el Atlántico (con el CAD como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otan) de la cooperación) al Pacífico y, por tanto, desde Occidente hacia Asia y las nuevas geometrías variables de Chindia (China más India) y Chinamérica (o G-2 compuesto por China y Estados Unidos), dando lugar a un orden que se podría caracterizar como G-cero (Bremmer, 2012)⁴.

En este contexto multipolar la OCDE ya está fabricando un nuevo relato al hablar de la existencia de “un cambio estructural de significado histórico”, producto del “desplazamiento de la riqueza” hacia los países no OCDE, que habrán pasado de contribuir el 38% del PIB mundial (en PPA) en 1990 al 57% en 2030 (OCDE, 2010: 17). Un mundo que marcha a cuatro velocidades (una metáfora acuñada en 2007

2 O “AOD plus” en la terminología de la Comisión Europea (CE, 2009: 10) compartida por el Foro de Cooperación al Desarrollo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Ecosoc (Undesa 2010: 107).

3 Vestergaard y Wade (2012) consideran, sin embargo, que el G-20 carece no solo de la legitimidad de *input* (es una “oligarquía auto-propuesta”), en tanto que club de amigos y de “amigos de los amigos”, sino de la legitimidad de *output* (eficacia).

4 La tesis fue emitida originalmente por Bremmer y Gordon (2011) para describir la novedad de que “por primera vez desde el fin de la II Guerra Mundial, ningún país o bloque de países tiene la influencia política y económica para dirigir la agenda internacional”.

por James Wolfensohn) donde el mensaje principal es que la mayoría de los países emergentes y en desarrollo convergen con el club de los países “afuentes” (los HIC, países de ingreso alto por sus siglas en inglés, en la clasificación del Banco Mundial). Dicha “convergencia” se deduce tautológicamente en positivo porque hay un número y un porcentaje cada vez mayor de países convergentes (LIC y MIC, países de ingreso bajo y de ingreso medio respectivamente), con tasas de crecimiento del PIB per cápita de más del doble que la de los países afuentes. Esto indica una fuerte convergencia con los HIC: más de 3,75% de crecimiento anual durante los noventa y más del 1,8 durante los 2000). La convergencia se deduce también por defecto ante la disminución del número y el porcentaje de países “pujantes” o *struggling* (MIC con tasas de crecimiento del PIB per cápita de menos del doble que la de los países afuentes) y “pobres” (LIC con tasas de crecimiento del PIB per cápita de menos del doble que la de los países afuentes), ver Cuadro 1.

Cuadro 1. Los cambios en el mundo a cuatro velocidades, 1990-2010

Categorías Décadas	Nº de países		% total países	
	1990	2000	1990	2000
Afuentes	34	42	22	24
Convergentes	12	83	8	48
Pujantes	66	31	42	18
Pobres	55	16	35	9
Total	157	172	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (2011a: 36).

La gran recesión que siguió a la crisis, y que ha permitido el *upgrading* del G-20, ha sido el detonante de la triple crisis (otra más) del régimen de la ayuda que afecta a sus actores, objetivos e instrumentos. En 2009 se anunció la muerte de la ayuda y su renacimiento como GPF o *global policy finance* (Severino y Ray, 2009: 22). En 2011 se anticipó la resurrección de la ayuda bajo la forma de “política social global” (Severino, 2011: 123) y en la misma línea se propuso “repensar el mundo de la ayuda” (Heller, 2011), para volver a proclamar en 2012 el principio de su fin, junto con el de agenda de desarrollo (Birdsall, 2012) tras la consiguiente “destrucción creativa de la industria de la ayuda” (Kharas y Rogerson, 2012) y su “larga agonía”, lo que ha permitido afirmar que “el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo ya no tiene ningún sentido” (Severino y Dóriga, 2012: 12-13). El viejo discurso de Bauer (1971: 147) de que “los pobres de los países ricos ayudan a los ricos de los países pobres” se repite ahora casi con las mismas palabras: con los recortes sociales y el aumento de la desigualdad en los países desarrollados “menos gente pobre en los países ricos aceptará pagar por los ricos en los países pobres” (Severino, 2011: 129).

Será que ya estamos en la fase de la ayuda zombi (27 menciones a la ayuda contra 76 a la cooperación, con 5 a la coherencia –superando el récord de una mención de Accra– [Busan, 2011]) y, sobre todo, como confirman los datos de la AOD de 2012 publicados por el CAD, ya nos encontramos al final de la “edad dorada de la ayuda” al desarrollo (Elliot, 2012). Por primera vez desde 1997, la AOD disminuyó en 2011, y las perspectivas para 2015 (en términos de ayuda programable o de AOD neta) son muy pesimistas (OCDE, 2011c: 9-11; UE, 2012: 51-57) debido al problema de consolidación fiscal de los donantes de la UE (4% de déficit público y 85,4% de deuda pública sobre PIB) y de EEUU (8,5% de déficit público y 110% de deuda pública sobre PIB).

Esto ya ocurrió en el pasado, con la crisis nórdica de 1991 (que dio lugar a una caída de las AOD de Noruega, Suecia y Finlandia en los cinco o seis siguientes años del 10%, 17% y 62% respectivamente) y con el estallido de la burbuja inmobiliaria en Japón en 1990 (con una caída del 44% hasta 1997), tal y como anticipó Roodman (2008). El trabajo más solvente sobre el impacto de las crisis financieras en los flujos de ayuda internacional, que usa datos de 24 donantes entre 1977 y 2007, muestra que las crisis financieras produjeron una caída como media de entre el 20-25% de la AOD, la cual tendió a tocar fondo una década después a la crisis (Dang et ál., 2009: 21-22).

Uno de los datos que no debería pasar desapercibido en esta perspectiva histórica es que la AOD de España, que se redujo en un 33% entre 2010 y 2011 y otro 49,7% entre 2011 y 2012, contribuyó nada menos que a un 57% de la disminución de la AOD neta de todo el club en 2011 y a un 28% en 2012⁵. Y es que, frente a algunos análisis econométricos que aventuraban “que los desequilibrios fiscales en los países donantes no pesan sobre los presupuestos públicos dedicados a AOD” (Mold y Prizzon 2011: 166), la caída de la AOD en 2011 y los recortes efectuados en 2012 respecto a los presupuestos de 2011 por parte de España (49,7%), Italia (34,7%), Holanda (6,6%), EEUU (2,8%), Reino Unido (2,2%), Japón (2,1%), Alemania (0,7%) o Francia (0,4%) no compensaron en las cifras de este ejercicio los modestos aumentos de otros donantes menores. Además la mayor parte de la “década del desendeudamiento” (Kharas y Rogerson, 2012: 17) está por llegar, así que es mejor olvidarse del 0,7 de PNB en AOD (Keijzer, 2012; Hilary, 2012).

La propia UE calcula que al ritmo actual el objetivo del 0,7, al que se había comprometido para 2015 en las conferencias de Monterrey 2002 y Milenio+5 de 2005, se retrasará otros 25 años. Los países europeos, que parecían marcar la diferencia con una meta creíble temporalizada, ahora echan balones fuera señalando, por un lado, “que para fijar unos objetivos realistas es esencial tener en cuenta los medios de que se

5 En 2012 España redujo su esfuerzo de AOD al 0,15% desde el 0,45% del PNB que alcanzó en 2010. Entre 2009 y 2012 España pasó de ser el sexto donante del CAD al décimo quinto en volumen, y del décimo segundo al vigésimo primero en esfuerzo. Los últimos datos del CAD se pueden consultar en <http://tinyurl.com/cllazx5>

dispone” (CE, 2012: 5) (y la mayor parte corresponden a los ingresos nacionales de los países en desarrollo), y, por otro, que la UE contribuye con más de la mitad de la AOD del CAD mientras que EEUU, con un PNB aproximadamente del 90% del de la UE, solo aporta el equivalente al 40% de la AOD europea (“la mayor parte de la brecha para alcanzar el objetivo del 0,7% global está fuera de la UE”) (UE, 2012: 52).

Desde EEUU se responde que alcanzar el 0,7% de su PNB supondría un reparto injusto de la carga, ya que en ese caso aportaría más que el resto de los miembros del CAD juntos: más de 100 000 millones de dólares (Veillete, 2011). Esto sin tomar en cuenta la filantropía privada del *American spirit of giving* (Clinton, 2010), que supone una cantidad que casi dobla la que proporcionan todos los demás países del CAD y sobrepasa, de hecho, la AOD del gobierno estadounidense, equivale a la AOD de los cuatro principales donantes siguientes⁶.

Para superar este debate Kharas y Rogerson (2012) proponen una doble estrategia: a) estimar los porcentajes de AOD sobre PNB necesarios para acabar con la brecha de pobreza de aquí a 2025, año en el que –casualmente– sería necesario aproximadamente el 0,3% (el mismo dato del nivel de esfuerzo realmente existente en 2011), siempre y cuando los receptores aportaran el equivalente al 1% de su PNB para luchar contra la pobreza; y b) complementariamente, calcular la AOD neta por persona pobre, lo que arroja una tendencia creciente para los próximos años (al disminuir la pobreza más deprisa que la AOD), aunque tendría el signo contrario si tomase la CPA (o ayuda programable en el país) (Kharas y Rogerson, 2012: 8-9).

Hacia un nuevo concepto de ayuda post-2015

A la vista de los datos anteriores parece que, muerta la ayuda tras su fase zombi, se puede entonar un ‘viva la cooperación’. La propuesta de Kharas y Rogerson (2012) da por supuesto un reparto de la carga a partir de la movilización de los recursos de los países en desarrollo. Pero lo que se esperaba de la Alianza de Busan era una participación más activa de “los otros” (Smith et ál., 2010) en esa distribución: la ayuda del “más allá” se creía que podría venir de los BRICS, con quienes la OCDE tiene su estrategia de cooperación reforzada desde 2007, en un intento de introducirlos en sus disciplinas. Esto es lo que pareció desprenderse en una primera lectura del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en Busan en 2011, donde el diálogo político aparentemente salió reforzado con la creación de la Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo.

6 Aunque al contabilizar la ayuda privada de EEUU el esfuerzo de ayuda de este país pasaría en 2010 del 0,21% al 0,46% del PNB (el de la UE en términos solo de AOD fue del 0,44% a esa fecha); al añadir la ayuda privada a la AOD en la UE el esfuerzo equivaldría al 0,52% del PNB, que, en todo caso, sigue siendo superior al de EEUU. Los datos están disponibles en Hudson Institute (2012: 8, 13) y EU (2012: 53).

Pero el intento por parte del CAD de incorporar a los BRICS al régimen de la ayuda (cambiándole el nombre por el de cooperación eficaz) ha fracasado, pese al precipitado anuncio de que China ingresaba oficialmente en el club de donantes. Y pese a que se creía que la Alianza Global iba a ser con los ministros de cooperación la contraparte de los ministros de economía del G-20 (Birdsall, 2011) o que integraría una división del trabajo entre distintos actores (Naciones Unidas, G-20, Banco Mundial o CAD) que solo en la teoría parece factible (Kharas, 2011: 7-10).

Ni China ni India ni Brasil se sentaron finalmente en la silla reservada en el comité permanente de la Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo para los receptores de AOD que son proveedores de CSS, aunque Perú sí aceptó, tras un auténtico parto de los montes del Post Busan Interim Group (PBIG). Sudáfrica participó en la reunión del PBIG de febrero 2012,⁷ durante la cual se invitó a participar a China, India y Brasil (DCD/CAD/EFF, 2012a); países que asistieron al encuentro de París en mayo de ese año para asegurar una plaza a los proveedores de CSS en el comité permanente de la Alianza (DCD/CAD/EFF, 2012b). Aunque finalmente se desentendieron de una representación directa en dicho comité, que no recibió ni una sola mención durante la V Cumbre de los BRICS de marzo de 2013 y que se vende mal como “un foro en el que el CAD puede compartir sus normas y estándares” (DCD/CAD 2012a: 5) a unos países que no quieren ser socializados en esas disciplinas para evitar un deterioro de su imagen como cooperantes del y para el Sur. La respuesta del CAD a este desinterés es seguir intentando, como muestra el esquema ampliado en el que se propone dar una “participación completa” (un estatus superior al de observador y que implica estar en las deliberaciones de las conferencias *senior* y de alto nivel del CAD) al EE5, esto es, los países con los que la OCDE mantiene un compromiso reforzado (*enhanced engagement*) desde 2007 (Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica) y con Rusia, que entró en la misma fecha en la hoja de ruta de acceso a la membresía del club (DCD/CAD 2011b: 5-6).

Pero si la montaña no va al profeta, el profeta va a la montaña. Dado que con las previsiones de gasto comprometido de AOD de aquí a 2015 no se va a cumplir, el inveterado objetivo del 0,7 acordado por los donantes de la UE (EEUU nunca aceptó esta meta), el discurso de “más allá de la ayuda” está sufriendo un cambio sutil. Porque a la vez que se sigue insistiendo en la necesidad de coherencia de políticas (DCD/CAD, 2011c) y en la generación de mecanismos innovadores de financiación —el nuevo divertimento para los *fashion victims* de la comunidad de desarrollo, con listas elaboradas por casi cada organismo multilateral que se precie (CAD, UNICEF, CEPAL, Banco Mundial, UE o Fundación Gates)—, lo único concreto que se pone encima de la mesa son varias iniciativas de los donantes de cara al post-2015 para “estirar la definición y el concepto de AOD, en vez de incrementar sus presupuestos

7 Sudáfrica ingresó a los BRICS en abril de ese año.

de ayuda al desarrollo” (Vanheukelom et al., 2012: 28), acercándolos a lo que el CAD denomina Otros Flujos Oficiales (OOF, en sus siglas en inglés)⁸ y, por tanto, al tipo de ayuda que practican los Brics y especialmente China (Bräutigam, 2011: 753-754, 762).

Por tanto, la crisis económica ha puesto en cuestión no solo el compromiso de financiación de los donantes tradicionales (como ya ocurrió en el pasado), sino el propio concepto de AOD. Pero este cuestionamiento no se ha hecho en la dirección de las críticas tradicionales a la AOD por la forma de contabilizar los préstamos concesionales como ayuda y ampliar los rubros (al incluir los gastos administrativos, becas, ayuda de emergencia y a los refugiados, o la cancelación de la deuda) en una dirección que debilitaba la definición original de la OCDE (Martens, 2001: 8-9; Renard y Cassimon, 2003; CAD, 2008)⁹.

Retrospectivamente será muy fácil reconstruir las series históricas del nuevo artefacto estadístico y de paso generar un relato renovado sobre el elevado compromiso financiero de los países del CAD con el desarrollo, ahora incluyente y por supuesto sostenible. Bastará sumar los OOF a la AOD (con concesiones tácticas de renuncia a gastos administrativos o becas) y cambiar el discurso idealista del “imperativo moral” (CAD 1996: 1), por el de la interdependencia compleja de “nuestro futuro común” (OCDE, 2011b: 2) o el “beneficio mutuo” (OCDE, 2012a: 6). Además, la previsible convergencia con el estilo chino de ayuda permitirá aumentar las proporciones de la ayuda reembolsable (volviendo a colar los créditos a la exportación), revisar la doctrina sobre la ayuda ligada y explicitar sin complejos los intereses de los donantes (Kharas y Rogerson, 2012).

Los indicios racionales de esta transición hacia una AOD más incluyente (o cómo hacer que la bolsa parezca más grande sin poner más dinero público) están ahí. Si no, cabe preguntarse por qué el CAD sigue manteniendo para “uso oficial” y, por tanto, sin desclasificar, el documento *Aid and beyond* que apareció en marzo de 2011, en el que se hace la siguiente declaración:

Cuando lo donantes hablan acerca de «más allá de la ayuda» siempre hay la sospecha –particularmente en estos momentos de restricciones presupuestarias– de que están buscando excusas para no cumplir sus compromisos de entrega de ayuda. Por esta razón es importante que el encabezado para este discurso debiera ser «ayuda y más allá», una frase que captura de forma más apropiada la necesidad de una agenda más amplia a la vez que señala el intento de la comunidad de donantes de cumplir sus compromisos de ayuda (DCD/CAD, 2011a: 2).

8 Los OOF son “transacciones por parte del sector oficial con los países de la lista del CAD de receptores de AOD que no cumplan las condiciones de elegibilidad de la AOD, ya sea porque no se dirigen principalmente al desarrollo o porque tienen un elemento de donación de menos del 25%” (OCDE, 2011d: 251).

9 En este contexto hay que entender los recientes calificativos de Severino sobre el reporte de la AOD francesa como “ingeniería financiera, pura contabilidad sin ninguna realidad” (Severino y Dóriga, 2012: 13).

Pues bien, en el documento aludido se hace justamente lo contrario: encontrar la excusa perfecta para no cumplir con ningún compromiso. Tras repasar la naturaleza cambiante de la financiación del desarrollo (movilización de recursos internos, ayuda de proveedores de CSS, remesas, inversión y ayuda privadas, mecanismos innovadores de financiación), se plantea la hoja de ruta para después de 2015. Para ese momento, aunque los principales desafíos son la coherencia de políticas para el desarrollo y la necesidad de ampliar el espacio político a otros países no miembros de la OCDE –algo que reclamó hace cincuenta años Tinbergen (1962: 131)–, se preparará la ampliación del concepto “altamente técnico y altamente político” de AOD para armonizarlo con la nueva agenda y la presencia de “los otros”:

Retener el presente concepto de AOD hasta 2015, mientras simultáneamente se focaliza la atención sobre el entendimiento y la cuantificación de la financiación al desarrollo que no puede ser reportada como AOD de acuerdo a la definición existente. Esto tendría la ventaja de no aumentar la sospecha de que el ajuste de la definición es para solventar los problemas presupuestarios de los países de la OCDE. / Tener una discusión más amplia del concepto de AOD como parte de la agenda post-2015, donde se aborden a la vez la cuestión de la relación entre financiación al desarrollo y bienes públicos globales, y las vías para mejorar o capturar los diferentes esfuerzos de los países en apoyar la financiación del desarrollo (DCD/CAD, 2011a: 10).

39

En definitiva, se trata de una mención genérica para seguir trabajando la coherencia de políticas sin nada concreto frente al horizonte temporal 2015, para tener preparado el recambio de la AOD con los recursos del más allá como estrategia para atraer a “los otros proveedores de cooperación” (Smith et ál., 2010). De hecho, el Grupo de Trabajo sobre Estadísticas está preparando el terreno con el objetivo específico de “valorizar aún más la financiación de los miembros a los países en desarrollo más allá de la AOD”, en congruencia con el objetivo último de “incrementar la relevancia de las estadísticas del CAD sobre financiación no concesional para el análisis de la financiación global del desarrollo” (DCD/CAD/STAT 2012: 2). Entre tanto, el nuevo documento sobre los objetivos de desarrollo global post-2015 propone “promover el análisis y el diálogo sobre la ayuda y la financiación al desarrollo, con vistas a identificar conceptos para el contexto post-2015” (DCD/CAD 2012b: 6) y la Comisión Europea sugiere la conveniencia de que el CAD “defina claramente el método vigente para contabilizar el carácter concesional de los préstamos y el capital” (CE, 2012: 9).

En qué consistirán estos conceptos, de qué recursos se está hablando y cuál será el nuevo contexto son cuestiones que calentarán un intenso debate, que ya ha comenzado y apunta tendencias sobre las cuales algunos comentaristas han expresado sus cautelas. Jonathan Glennie (2012) señala: “puedo entender por qué algunos son reticentes a la apertura de la definición ya sobrecargada de AOD. ¿Quién sabe lo que los donantes tratarán de incluir esta vez?”. En un estudio comisionado por los

gobiernos de Holanda y Alemania en septiembre de 2011 a Vanheukelom (et ál., 2012: 4) se habla de una “orientación más incluyente” que podría incorporar desde los OOF hasta disolver la “O” de oficial, añadiendo los mecanismos innovadores de financiación como primera opción; o de una segunda que permitiría mantener la O (al añadir a la ayuda al desarrollo, la de lucha contra el cambio climático y la militar), lo que también facilitaría acordar un sistema de reporte compartido con los Brics y otros emergentes para una agenda mínima de bienes públicos globales post-2015. En la misma línea “incluyente” insisten Greenhill y Prizzon (2012: 25), tras resaltar la creciente importancia de los flujos privados en la financiación del desarrollo. En cualquiera de los casos resultaría un numerador más generoso sin cambiar el denominador (PNB), que no parece vaya a aumentar muy rápidamente en los próximos años en el entorno de los países de la OCDE, como el propio organismo pronostica con su previsión de un crecimiento del PIB per cápita al 1,7% anual de 2011 a 2030 –frente al 5,2% para los países no OCDE– (OCDE, 2012b: 31).

A la vista de estos antecedentes, por el momento se pueden distinguir tres tipos ideales de propuestas de nueva métrica, de menor a mayor “inclusión” conceptual. La primera es sumar ODA + OCA + OSA (en sus respectivas siglas en inglés: ayuda oficial al desarrollo, ayuda oficial contra el cambio climático y ayuda oficial a la seguridad) para converger con la ayuda China o, como dice Richard Manning (2011: 117), tendrá que ser un concepto de ayuda que permita “un acuerdo sobre las definiciones básicas” entre los donantes del CAD y los proveedores de CSS.

La segunda incluye la financiación exterior (tanto pública como privada, excluidas las remesas), y da respuesta en parte a la petición de Manning (2011: 117) sobre la necesidad de “un mejor recuento de los importantes flujos oficiales que caen por debajo de cualquier nivel acordado de concesionalidad”, lo que significa transformar la AOD en financiación oficial al desarrollo (ODA+OOF) al estilo chino, con el objetivo del desarrollo/bienestar y la provisión de bienes públicos globales (Vanheukelom et. ál, 2012: 35-36; Greenhill y Prizzon, 2012).

Es en este sentido en el que, como señala Severino (2011: 129), “revisar la contabilidad de la AOD es una prioridad”. Dentro de los bienes globales, afrontar el cambio climático se llevará la mayor parte del presupuesto. Lo que no se acaba de entender es por qué, si el cálculo de la financiación las medidas de adaptación y mitigación sobrepasan el monto de la AOD, dicha financiación se concibe como de carácter “complementario” a los recursos destinados a la “cooperación para el desarrollo” (Ecosoc, 2012: 31). Que la agenda de desarrollo sostenible puede aplastar a la de desarrollo clásica en la financiación parece, pues, fuera de toda duda. Como señalan Kharas y Rogerson (2012: 17), “las necesidades políticas de proveer financiamiento para el clima (y más si son jurídicamente vinculantes) superarán con creces los incentivos políticos para la protección de las fronteras de la AOD (un paradigma más voluntario y opaco), ahora y en el futuro previsible”.

Finalmente, la tercera opción es la defendida por el Hudson Institute (2012), que incluye lo que denomina Compromiso Económico Neto con los Países en Desarrollo (financiación exterior pública y privada, remesas incluidas). A modo de ejemplo, las cifras con la segunda opción para Alemania, Holanda y EEUU (este último sin contabilizar los OOF) significarían pasar de un esfuerzo de ayuda del 0,38%, 0,81% y 0,21% del PNB, al 0,91%, 1,66% y 1,59%. Con la tercera opción, descontados nuevamente los OOF, EEUU alcanzaría el 2,25% del PNB.

Consideraciones finales

En conclusión, el discurso “más allá de la ayuda” está teniendo una mutación sutil. En vez de profundizar en la necesaria coherencia de políticas –por ejemplo, afrontando el hecho de que los países de la OCDE dedicaban todavía en 2011 el 0,95% de su PIB a apoyar a sus respectivos sectores agrarios y casi el doble de fondos a financiar a sus agricultores que supone el monto de la AOD del CAD (NU, 2012: 9, 37)–, los donantes siguen entreteniéndose en estudios sobre cómo medir el avance hacia esa aspiración. El último de ellos, también comisionado por los gobiernos de Alemania y Holanda (King et ál., 2012), trata de justificar la creación de un nuevo índice de coherencia de políticas (aunque paradójicamente las dimensiones propuestas excluyen la ayuda). Pero el trabajo reconoce que la resistencia al objetivo del 0,7 PNB entre algunos miembros del CAD “podría anunciar una reticencia similar a comprometerse a una colección de metas e indicadores relacionados con la coherencia de políticas para el desarrollo” (King et ál., 2012: 51). Y ya se sabe, lo que no se puede medir no existe.

Así, mientras el debate vuelve a los orígenes del régimen de la ayuda de la década de 1970 –como repartir la carga de acuerdo al compromiso, meramente aspiracional, del 0,7–, la crisis financiera y económica global ha creado los incentivos políticos para que los donantes concentren sus esfuerzos en construir una nueva métrica de la ayuda con el fin de seducir a “los otros”. El discurso más allá de la ayuda se ha convertido en cómo allegar recursos de un más allá en donde se encuentran los países que juegan en las ligas mayores (Brics) y las secundarias (Indonesia, Malasia, Tailandia, Turquía, México, Chile, Colombia o Perú) de la CSS (Chatuverdi, 2011: 22).

En ese sentido, se han revisado las propuestas de redefinición de la AOD, cuyo común denominador es relajar los criterios –ya de por sí arbitrarios y bastante alejados de la definición original de la ayuda– de delimitación de un concepto cuyas reglas han sido calificadas como “bizantinas” (Renard y Cassimon, 2003: 672). Pero como el propósito de convencer a “los otros” no parece nada fácil en el nuevo orden del G-Cero y dado que la AOD habita “en un extraño ‘Triángulo de las Bermudas’ de las estadísticas públicas internacionales” (Severino y Ray, 2009: 17), es probable que sea de ahí donde acabe llegando al final la ayuda del más allá.

Bibliografía

- Bauer, Peter T. (1985). *Crítica de la teoría del desarrollo*. Barcelona: Orbis.
- Birdsall, Nancy (2011). "Aid Alert: China Officially Joins the Donor Club". *Global Development: Views from the Center*. Center for Global Development. Visita 5 diciembre 2011 en <http://tinyurl.com/lwnoub3>
- Birdsall, Nancy (2012). "The Global Financial Crisis. The Beginning of the End of the 'Development' Agenda?". *Center for Global Development Policy Paper*, N° 3. Visita abril 2012 en <http://tinyurl.com/mhlwr6j>
- Bräutigam (2011). "Aid 'With Chinese Characteristics': Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OCDE-CAD Aid Regime". *Journal of International Development*, N° 23, Vol. 5: 752-764.
- Bremmer, Ian (2012), "Welcome to the New World Disorder". *Foreign Policy*. Visita 14 mayo 2012 en <http://tinyurl.com/mpnmsz6>.
- Bremmer, Ian y David Gordon (2011), "G-Zero". *Foreign Policy*. Visita 7 enero 2011 en <http://tinyurl.com/kalhfr2>
- CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) (1996). *Shaping the Twenty First Century: The Contribution to Development Co-operation*. París: OCDE.
- _____ (2008). "Is it ODA?", *OCDE Factsheet*. Visita noviembre 2008 en <http://tinyurl.com/n3c3cyq>
- CE (Comisión Europea) (2009). *Policy Coherence for Development – Establishing the Policy Framework for a Whole-of-the-Union Approach*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2009) 458 final, Brussels.
- _____ (2012). *Improving EU support to developing countries in mobilising Financing for Development*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2012) 366 final, Brussels.
- Clemens, Michael A. et al. (2012). "Counting chickens when they hatch: timing and the effects of aid and growth". *Economic Journal*, N° 561, Vol. 122: 590-617.
- Clinton, Hillary R. (2010). "Remarks on Development in the 21st Century", Conferencia presentada en el Global Development Center. Washington DC.
- Dang, Hai-Anh et al. (2009): "International Aid and Financial Crises in Donor Countries". *World Bank Research Working Paper*, N° 5162. Visita diciembre 2011 en <http://tinyurl.com/kqapneq>
- DCD (Directorio de la Cooperación para el Desarrollo)/CAD (2011a). *Aid and Beyond*. CAD Senior Level Meeting, DCD/CAD (2011) 11/REV1, marzo. París: OCDE.
- _____ (2011b). "Extended Outline of the CAD Global Relations Strategy". CAD Meeting, DCD/CAD(2011) 22, junio. París: OCDE.

- _____ (2011c). “Policy Coherence for Development: Mapping Issues of Incoherence and Proposed Actions”. CAD Meeting, DCD/CAD (2011) 32, septiembre. París: OCDE.
- _____ (2012a). “Delivering on the Promise of Busan: Where Does the CAD Need to Forge Polical Consensus?”. CAD Meeting, DCD/CAD(2012)9, marzo. París: OCDE.
- _____ (2012b). “Global Development Goals Beyond 2015”. Senior Level Meeting, DCD/CAD(2012)10/REV1, abril. París: OCDE.
- DCD/CAD/ EFF (*Aid Effectiveness*) (2012a). “Interim Work Process of the WP-EEF January-June 2012. Arrangements for consultation and decisión making in shaping the Global Partnership for Effective Development Co-opereation and its associated monitoring framework”. Meeting of the Post-Busan Interim Group, DCD/CAD/EFF(2012)1, febrero. París: OCDE.
- _____ (2012b). “Chair’s Proposal. Steering Committee of the Global Partnership for Effective Development Co-opereation”. Post-Busan Interim Group, DCD/CAD/EFF(2012) 6, mayo. París: OCDE.
- DCD/CAD/STAT (*Aid Statistics*) (2012). “Progress Report on Non-ODA Flows Workstream: Development Finance Insitution’s Operations”. Working Party on Statistics, DCD/CAD/STAT (2012) 8, febrero. Viena: OCDE.
- ECOSOC (Consejo económico y social de las Naciones Unidas) (2012). *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas, Consejo Económico y Social.
- Elliot, Larry (2012). “Why the Golden era foro verseas aid is over – for now”. *The Guardian Economics Blog*. Visita 4 abril 2012 en <http://tinyurl.com/lzcutdl>
- Glennie, Jonathan (2012). “Should we worry about redefining aid?”. *The Guardian Poverty Matters Blog*. Visita 6 enero 2012 en <http://tinyurl.com/mn2wj59>
- Greenhill, Romilly y Annalisa Prizzon (2012). “Who foots the bill after 2015? What new trends in development finance mean for the post-MDGs”. *Overseas Development Institute Working Paper*, N° 360. Visita octubre 2012 en <http://tinyurl.com/ktpd3g6>
- Haibin, Niu (2012). “BRICS in Global Governance. A Progressive Force”. *Friedrich Ebert Stiftung Perspective*. Visita abril 2012 en <http://tinyurl.com/n4kz3yb>
- Heller, Peter H. (2011). “Rethinking the World of Aid in the Twenty First Century”. *UNUWIDER Working Paper*, N° 67. Visita noviembre 2011 en <http://tinyurl.com/n864qyc>
- Hilary, John (2012). “Time to move beyond 0.7% aid debate”. *The Guardian Poverty Matters Blog*. Visita 30 marzo 2012 en <http://tinyurl.com/kl5ts63>
- Hudson Institute (2012). *The Index of Global Philanthropy and Remmitances*. Washington: Center for Global Prosperity.

- Kharas, Homi (2011). "The Evolving International Architecture for Development Cooperation". *Brookings Institution Policy Paper*, N° 11. Visita noviembre 2011 en <http://tinyurl.com/mn925vk>
- Kharas, Homi y Andrew Rogerson (2012). *Horizon 2025. Creative Destruction in the Aid Industry*. Londres: Overseas Development Institute.
- Keijzer, Niels (2012). "Is the 0.7% aid target still relevant?". *The Guardian Poverty Matters Blog*. Visita 2 agosto 2012 en <http://tinyurl.com/lgyxzl3>
- King, Michel et al. (2012). *Measuring Policy Coherence for Development. Final Report*. Bruselas: European Center for Development Policy Management.
- Manning, Richard (2011). "The Future of International Concessional Flows", en *Development Co-operation Report 2011. 50th Anniversary Edition*, OCDE: 97-107. París: OCDE.
- Martens, Jean (2001). "Rethinking ODA. Towards a renewal of Official Development Assistance. A Background Paper for the United Nations Financing for Development Process". *WEED / Global Policy Forum / Heinrich Böll Stiftung Working Paper*.
- Mold, Andrew y Annalisa Prizzon (2011). "La crisis económica y la ayuda internacional". En *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*, José Antonio Alonso (ed.): 155-188. México: FCE.
- Morazán, Pedro et al. (2012), *The Role of BRICS in the Developing World*. Bruselas: Directorate-General for External Policies (European Parliament).
- Naciones Unidas (2012). *Millennium Development Goal 8. The Global Partnership for Development: Making Rhetoric a Reality. MDG Gap Task Force Report 2012*. Nueva York: Naciones Unidas.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2003). "Policy Coherence: Vital for Global Development". OECD Observer Policy Brief. Visita 16 julio 2013 en <http://tinyurl.com/kfgtm46>
- _____ (2010). *Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth*. París: OCDE Development Centre.
- _____ (2011a). *Perspectives on Global Development 2012. Social Cohesion in a Shifting World*. París: OCDE Development Centre.
- _____ (2011b). *Framework for an OECD Strategy on Development*. París: OCDE Development Centre.
- _____ (2011c). *OCDE Report on Aid Predictability: Survey on Donor's Forward Spending Plans 2011-2013*. París: OCDE.
- _____ (2011d). *Development Co-operation Report 2011. 50th Anniversary Edition*. París: OCDE.
- _____ (2012a). "OECD Strategy on Development". *OCDE Week 2012. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, Paris, 23-24 May 2012*. París: OCDE.
- _____ (2012b). "Looking to 2060: Long-term global growth prospects. A going for growth report". OECD Economic Policy Papers N° 03.

- Olivie, Iliana (2012). “De la coherencia de políticas a la financiación global para el desarrollo: cómo superar el trabalenguas de la agenda política”, *Documento de Trabajo del Área de Cooperación Internacional y Desarrollo del Real Instituto Elcano*, N° 5.
- Renard, Robrecht y Danny Cassimon (2003). “The Quality of Aid Statistics. What We Should Be Measuring, and Why We Don’t”, *Tijdschrift voor Economie en Management*, N° 48, Vol. 4: 653-674.
- Roodman, David (2008). “History Says Financial Crisis Will Suppress Aid”. *Global Development: Views from the Center*. Center for Global Development. Visita 13 de octubre de 2008 en <http://tinyurl.com/cse2fm>
- Severino, Jean Michel (2011). “The Resurrection of Aid”, en *Development Co-operation Report 2011. 50th Anniversary Edition*, OCDE: 109-121. París, OCDE.
- Severino, Jean Michel y Olivier Ray (2009). “The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy”, *Center for Global Development Working Paper* N° 167. Visita 25 marzo 2009 en <http://tinyurl.com/kxep8xd>
- Severino, Juan Michel y Juan López Dóriga (2012). “Conversación entre expertos sobre la cooperación y la Ayuda Oficial al Desarrollo”. *Revista Solidaridad Internacional* N° 61: 10-14.
- Smith, Kimberly et ál. (2010). “Beyond the DAC. The Welcome Role of Other Providers of Development Co-operation”, *DCD Issues Brief*.
- _____ (2008). “Is it ODA?”, *OECD Factsheet*. Visita noviembre 2008 en <http://tinyurl.com/lnwd66b>
- Tinbergen, Jean ([1962] 1983). *Hacia una economía mundial. Sugerencias para una política económica internacional*. Barcelona: Orbis.
- UE (Unión Europea) (2012). *EU Accountability Report 2012 on Financing for Development. Review of Progress of the EU and its Member States*. Bruselas.
- Undesa (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas) (2010). *Development Cooperation for the MDGs: Maximizing Results. International Development Cooperation Report*. New York: United Nations.
- Vanheukelom, Jan et al. (2012). *Reporting on Development: ODA and Financing for Development. Final Report*. Bruselas: European Center for Development Policy Management.
- Veillete, Connie (2011). “The Value of 0.7 % – New Analysis by a New Rethink Analyst”. *Rethinking US Foreign Assistance Blog*. Center for Global Development. Visita 3 de junio de 2011 en <http://tinyurl.com/k6own6y>
- Vestergaard, Jakob y Robert Wade (2012). “Establishing a New Global Economic Council: Governance Reform at the G20, the IMF and the World Bank”, *Global Policy*, N° 3, Vol. 3: 257-269.
- Weiss, Thomas W. (2010). “ECOSOC Is Dead, Long Live ECOSOC”. *Friedrich Ebert Stiftung Perspective*. Visita diciembre de 2010 en <http://tinyurl.com/k5ryfcw>
- Zoellik, Robert B. (2011). “Beyond Aid”. Conferencia en George Washington University. Washington DC.